



Utrikesförvaltningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har vid sammanträde den 12 oktober 2004 beslutat att bereda utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över budgetpropositionen 2004/05:1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse jämte eventuella motioner.

Utrikesutskottet väljer att i det följande lämna synpunkter på anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m., inom utgiftsområde 1, samt på motionerna 2004/05:K404 (m), 2004/05:K441 (s), 2004/05:U226 (fp), 2004/05:U232 (fp), 2004/05:U305 (m) samt 2004/05:U325 (kd), allt i de delar som rör utrikesförvaltningen.

Med detta yttrande överlämnar utrikesutskottet dessutom motionerna 2004/05:U226 (fp) yrkande 8, 2004/05:U232 (fp) yrkande 4, 2004/05:U305 (m) yrkande 14 samt 2004/05:U325 (kd) yrkandena 2 och 4–8 under förutsättning av konstitutionsutskottets medgivande.

Propositionen

Antalet utlandsmyndigheter uppgår till 103 stycken och har utökats med två ambassader sedan 2003. Det är ambassaderna i Bratislava, Slovakien, och i Nicosia, Cypern. I båda dessa fall har inrättandet skett i samverkan med det finska utrikesministeriet, i enlighet med de nordiska utrikesministrarnas överenskommelse om fördjupat administrativt samarbete. Den rådande osäkerheten i Irak har omöjliggjort ett återöppnande av ambassaden i Bagdad, men beredskap finns att gradvis säkra svensk närvaro i landet. Under hösten 2004 kommer utsända tjänstemän att placeras i Monrovia, Liberia, och i Khartoum, Sudan. Placeringarna har nära samband med svenskt stöd till fredsprocesserna i de bägge länderna och huvuduppgiften för tjänstemännen blir att följa fredsprocessen i respektive land.

Regeringskansliet har fattat beslut (2003) om en samlad IT-strategi som skall vara utgångspunkten i den fortsatta IT-utvecklingen. Under 2004 slutförs arbetet att ansluta Utrikesdepartementet till Regeringskansliets IT-nätverk, och under hösten detta år kommer även EU-representationen i Bryssel att anslutas till nätverket. Vidare slutförs under 2004 ett projekt för att samla samtliga utlandsmyndigheters webbplatser under den gemensamma portalen www.swedenabroad.com.

Under perioden 2004–2006 görs en satsning på att stärka utrikesrepresentationen. Satsningen är ett led i regeringens tillväxtpolitik och syftar till att ytterligare förbättra utrikesrepresentationens kapacitet att bedriva Sveigefrämjande och fördjupat EU-samarbete. Satsningen skall ske genom en omfördelning mellan Regeringskansliet i Stockholm och utlandsorganisationen utan att antalet anställda ökar. Detta förutsätter en minskad organisation på framför allt Utrikesdepartementet i Stockholm. Kravet är att långsiktigt kunna säkra finansieringen av förstärkningen genom att omfördela medel från främst den administrativa verksamheten. Utgångspunkten för satsningen är de förslag som presenterades i utredningen Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder (SB 2001/8259).

Regeringen föreslår i propositionen att anslaget 90:5 för budgetåret 2005 skall uppgå till 5 436 198 000 kr (ramanslag).

Utskottet

Anslagsrelaterade frågor

Motionen

Moderata samlingspartiet yrkar i kommittémotion 2004/05:K404 att anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. för budgetåret 2005 skall uppgå till 4 771 198 000 kr. Det skulle innebära en minskning med 665 000 000 kr i förhållande till regeringens förslag.

Samtidigt förordar motionärerna en omfördelning inom anslaget till Regeringskansliet. De menar bl.a. att Utrikesdepartementet bör tillföras 65 000 000 kr. I detta skulle ingå en ökning av de medel som ställs till ambassadernas förfogande för främjande av svenskt näringsliv utomlands samt för att beakta situationen för utlandsmyndigheternas visumhantering. Vidare menar motionärerna att ett kraftfullt och framgångsrikt agerande inom ramen för EU fordrar en gedigen kompetens inom utrikesförvaltningen samt svensk diplomatisk närvaro i princip i hela Europa och Medelhavsområdet. Den snabba globaliseringen fordrar också en ökad svensk diplomatisk närvaro i de utomeuropeiska industriländerna, påpekar motionärerna. I motionen betonas dessutom att framväxten av dynamiska ekonomier i Asien, Latinamerika och förhoppningsvis i södra Afrika även ställer större krav på kontaktytor och kompetens.

Överväganden

I kommittémotion 2004/05:K404 (m) har Moderaterna inte närmare specificerat hur man vill fördela den föreslagna ökningen av anslaget till utrikesförvaltningen men nämner att en ökning av de medel som ställs till ambassadernas förfogande för främjande av svenskt näringsliv utomlands och för vissa konsulära frågor skall ingå.

Vid kabinettsssekreterarens senaste föredragning om utrikesförvaltningen, i utskottet, konstaterades bl.a. att den satsning som nu görs under en treårsperiod för att stärka utrikesrepresentationen har som ett uttalat syfte att bättre kunna främja svenska intressen utomlands och därigenom tillväxten i Sverige, samt att förbättra förutsättningarna för Sveriges deltagande i EU-samarbetet. Utskottet har erfårit att satsningen skall ske genom en omfördelning av resurser mellan Regeringskansliet i Stockholm och utlandsorganisationen utan att den totala personalstyrkan ökas. Utskottet ser positivt på satsningen och noterar att den stämmer väl överens med de riktlinjer för utrikesförvaltningen som utskottet tidigare har förordat. Den ligger också i linje med vissa av de förslag som framförs i motionen.

Utskottet har i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet framhållit de problem som är förknippade med att det ur propositionen inte går att utläsa vilka resurser inom anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. som är avsedda att ställas till utrikesförvaltningens förfogande. Vid den ovan nämnda föredragningen belystes dessa svårigheter, vilka väsentligen får anses vara av

strukturell karaktär. Enligt utskottets mening bör man inför nästa års budgetarbete närmare studera vilka möjligheter till lösning som skulle kunna stå till buds.

På grundval av lämnade uppgifter är det dock utskottets uppfattning att utrikesförvaltningen kommer att få en resurstilldelning som säkerställer att ålagda uppgifter kan lösas. Den av motionärerna föreslagna ökningen kan därför ej tillstyrkas, varför utskottet menar att motion 2004/05:K404 (m) bör avstyrkas.

Utskottet menar mot bakgrund av det anförda att propositionen i här aktuell del bör tillstyrkas.

Utrikesförvaltningens organisation

Motionerna

I partimotion 2004/05:U226 (fp) framhåller Folkpartiet utrikespolitikens viktiga roll vid främjandet av demokratiseringsprocesser i olika delar av världen (*yrkande 8*). Motionärerna anser att den svenska politiken i dessa sammanhang länge saknat fokus och tydliga målbeskrivningar. UD borde inrätta en enhet för främjande av övergång till demokrati i Sveriges samarbetsländer, i första hand biståndsländerna, anser motionärerna.

I ett liknande yrkande i kommittémotion 2004/05:U325 (kd) framhåller Kristdemokraterna att en övergripande ministerfunktion för mänskliga rättigheter bör inrättas (*yrkande 2*). Detta skulle enligt motionärerna möjliggöra en sammanhållen utrikespolitik som gynnar respekten för mänskliga rättigheter i alla olika politikområden som har en internationell dimension.

Motionärerna anser även att regeringen bör utreda förutsättningarna för att utse MR-attachéer vid viktiga och strategiskt utvalda ambassader, dvs. där det anses som särskilt nödvändigt att följa utvecklingen kring de mänskliga rättigheterna (*yrkande 4*).

I *yrkande 5* i samma motion anføres att miljöattachéer på samma sätt bör utses vid lämpliga ambassader, i regioner där miljöförstöringen är extremt påtaglig eller där stora internationella insatser görs för miljösäkerhet.

I *yrkande 6* i samma motion anför motionärerna att det ibland, i arbetet med att främja svenska handels- och exportintressen, sker ett dubbelarbete mellan Sveriges ambassader och olika handelskammare och exportråd. I syfte att ytterligare främja en samordnad utrikespolitik bör regeringen se över möjligheterna att bättre integrera den handels- och exportfrämjande verksamheten med utrikesförvaltningen.

Motionärerna vill också att möjligheterna att upprätta flera samlokaliserade ambassader med gemensamma servicefunktioner mellan Sverige och övriga medlemsländer inom EU skall utredas (*yrkande 7*). Motionärerna menar även att Sverige, med det ökade samarbetet inom diplomatin som nu växer fram inom EU, med diskussioner om kommissionens kapacitet och

resurser som diplomatisk aktör utanför Europa, på sikt skulle kunna dra nytta av EU:s rapportering och få möjlighet att utnyttja EU-kontor i länder där svensk representation saknas i dag (*yrkande 8*).

Överväganden

Utskottet konstaterar att samtliga svenska utlandsmyndigheter redan i dag bevakar såväl MR- som miljöfrågor och att rapporteringen härom är omfattande och mångfasetterad. Utskottet har i övrigt inga synpunkter på Regeringskansliets organisation och menar att riksdagen bör avhålla sig från att göra formella uttalanden om denna och om ansvarsfördelningen inom regeringen.

Utskottet har vidare erfarit att frågan om förbättrade möjligheter att integrera den handels- och exportfrämjande verksamheten med utrikesförvaltningen ingår i regeringens satsning på den förstärkning av utrikesrepresentationen som sker under en treårsperiod 2004–2006. Därmed anser utskottet att motionärernas krav på en översyn av verksamhetsplanering och samordning mellan berörda handels- och exportfrämjande organisationer och UD tillgodoses.

I förra årets yttrande till konstitutionsutskottet (2003/04:UU1y) konstaterade utskottet att EU-medlemskapet redan har inneburit ett ökat samarbete mellan medlemsländernas ambassader i stationeringsländerna med regelbundna möten och utbyte av information och i vissa fall även konkret samarbete vad gäller rapportering. Utskottet menade att detta är något som den svenska utrikesförvaltningen har stor nytta av, i synnerhet i stater där den svenska utlandsmyndigheten har få utsända. Vidare framhöll utskottet att ökat samarbete också kan underlättas genom samlokalisering och att man erfarit att det är en fråga som återkommande diskuteras inom ramen för EU-samarbetet. Med detta fortlöpande samråd såg utskottet inget behov av en utredning i frågan.

Utskottet finner att diskussionen om en s.k. gemensam utrikestjänst inom ramen för EU-samarbetet har intensifierats ytterligare under det gångna året. I första hand gäller det konsulära frågor, där stora administrativa vinster bör kunna göras, men diskussionen gäller också en bredare samordning av unionens internationella aktiviteter. Vikten av en noggrann gränsdragning mellan de nationella utrikesförvaltningarnas roll och en framtida gemensam utrikestjänst för EU har framhållits i detta sammanhang. En första förutsättning för ett närmare samarbete är dock att den nya konstitutionen, EU:s grundlag, godkänns av medlemsländerna och träder i kraft.

Med vad som ovan anförts anser utskottet att motionerna 2004/05:U226 *yrkande 8* och 2004/05:U325 *yrkandena 2 och 4–8* bör avslås.

Medföljarfrågor

Motionen

Den enskilda motionen 2004/05:K441 (s) tar upp frågan om ersättning till medföljande vid utlandstjänstgöring. Motionären anser att lönen till den som innehar utlandsuppdraget och ersättningen till den medföljande bör justeras så att en utjämning sker.

Överväganden

Utrikesutskottet har under en längre tid följt frågan om de ekonomiska förhållandena för medföljande till UD-anställda i utrikestjänst. Under 1990-talet har frågan behandlats ett flertal gånger i riksdagen dels av utrikesutskottet, dels av konstitutionsutskottet men även av socialförsäkringsutskottet. Utrikesutskottet har upprepade gånger konstaterat att de medföljandes situation är problematisk ur flera perspektiv och att ansträngningar bör göras för att skapa möjligheter att förbättra villkoren. De senaste åren har fokus legat på pensionsfrågan men även på försäkringsfrågor och förändringar av det s.k. medföljartillägget.

Med syftet att göra en samlad översyn av arbetsvillkor och ersättnings-system under utlandsstationering för utsända från utrikesförvaltningen, biståndsverksamheten inom Sida samt för vissa attachéer, tillsatte regeringen en utredning i november 2002. Utredarna skulle även se över den särskilda skatteregeln för de nämnda kategorierna och undersöka möjligheterna att samordna de regelverk som ligger till grund för beräkning av utlandstillägg m.m. Dessutom hade utredarna i uppdrag att beskriva hur ett mer modernt och lättbegripligt utlandsvillkorssystem skulle kunna se ut.

Den färdiga utredningen, Utlandstjänstens villkor – arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering (SOU 2004:24), överlämnades till utrikesministern i februari 2004, och för närvarande förbereds en lagrådsremiss. Regeringen väntas lägga fram en proposition om ett nytt moderniserat ersättningssystem under våren 2005. Behandlingen i riksdagen beräknas därefter ske under hösten 2005. Avsikten är att UD skall få ett nytt regelverk för dessa frågor i januari 2007.

Med anledning av den översyn av utlandstjänstens villkor, och därigenom av medföljandefrågan, som för närvarande sker anser utskottet att motion 2004/05:K441 (s) kan avstyrkas.

Sveriges representation utomlands

Motionerna

I kommittémotion 2004/05:U305 (m) yrkande 14 anføres att Sverige åter bör öppna en ambassad i Beirut. Motionärerna anser att det tidigare fria och självständiga Libanon i realiteten utgör ett syriskt lydrike sedan Syriens de facto-ockupation 1976. Med en aktiv politik, från EU och Sverige, och ett klart stöd till FN:s resolution 1559, vill motionärerna att Syrien skall för-

mås dra tillbaka sina styrkor från Libanon. I motionen understryks att ett första steg för att Sverige skall kunna spela en mer aktiv roll borde vara att åter öppna en ambassad i Beirut.

I den enskilda motionen 2004/05:U232 (fp) yrkande 4 anføres att ett svenskt konsulat bör upprättas i södra Kurdistan (Region Kurdistan i Irak). Enligt motionären skulle detta vara ett sätt för Sverige att stödja det lokala självstyret i området och stärka kontaktytorna mellan Sverige och de kurdiska områdena. Vidare framhålls i motionen att ett svenskt konsulat skulle ge möjlighet att dra nytta av den kunskap som många svenska kurder besitter, bl.a. för att uppnå ökad handel mellan Sverige och södra Kurdistan.

Överväganden

Frågan om att åter öppna en ambassad i Beirut berördes vid utskottets samråd med kabinetssekreteraren nyligen. Utskottet konstaterar att en ny ambassad i Beirut ej finns med i regeringens planering. Däremot prioriteras för närvarande, i regionen, ett återöppnande av ambassaden i Bagdad, som också täcker det område som berörs i motion U232 yrkande 4. En ny svensk ambassadör har utnämnts. Ambassadören är tills vidare placerad i Amman, Jordanien, på grund av den rådande osäkra situationen i Irak.

I sitt yttrande om utrikesförvaltningen, 2002/03:UU1y, anförde utskottet följande:

Vad gäller öppnandet av nya ambassader konstaterar utskottet att det är regeringen som har att avgöra hur Sveriges utrikesrepresentation skall utformas inom ramen för de budgetmedel som riksdagen anslår, även om utskottet förordar att samråd sker i dessa frågor med utrikesutskottet. Utskottet kan konstatera att regeringen under senare år fattat beslut både om att lägga ned ambassader i vissa stater och öppna nya ambassader i andra. Utskottet ser inte att det finns anledning att genom anslagsvillkor knutna till budgetbeslutet närmare föreskriva i vilka stater Sverige skall vara representerat utomlands. Det är därför utskottets uppfattning att det inte finns anledning för riksdagen att genom ett tillkännagivande delge regeringen någon särskild ståndpunkt i denna fråga.

Utskottet har inte funnit anledning att ändra detta ställningstagande.

Med vad ovan anförts anser utskottet att motionerna 2004/05:U305 (m) yrkande 14 och 2004/05:U232 (fp) yrkande 4 bör avstyrkas.

Stockholm den 26 oktober 2004

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Berndt Ekholm (s), Cecilia Wigström (fp), Carina Hägg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Kent Härstedt (s), Birgitta Ohlsson (fp), Agne Hansson (c), Kenneth G Forslund (s), Ewa Björling (m), Veronica Palm (s), Lotta Hedström (mp), Björn Hamilton (m) och Sermin Özürküt (v).

Avvikande meningar

Anslagsrelaterade frågor

Gunilla Carlsson i Tyresö, Ewa Björling och Björn Hamilton (alla m) anför:

Ett kraftfullt och framgångsrikt agerande inom ramen för EU fordrar en gedigen kompetens inom utrikesförvaltningen samt svensk diplomatisk närvaro i princip i hela Europa och Medelhavsområdet. Den snabba globaliseringen fordrar också ökad svensk diplomatisk närvaro i de utomeuropeiska industriländerna. Framväxten av dynamiska ekonomier i Asien, Latinamerika och förhoppningsvis i södra Afrika ställer även större krav på kontakter och kompetens. Utskottet anser därför att utrikesförvaltningen bör tillföras en resursförstärkning uppgående till 65 000 000 kr. I detta ingår även en ökning av de medel som ställs till ambassadernas förfogande för främjande av svenskt näringsliv utomlands samt för att beakta situationen för utlandsmyndigheternas visumhantering.

Mot bakgrund av detta anser vi att regeringen bör ges till känna vad som ovan anförts. Vi anser att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2004/05:K404 (m).

Utrikesförvaltningens organisation

Cecilia Wigström och Birgitta Ohlsson (båda fp) anför:

Sedan 1990-talet har signumet för Tjeckiens utrikespolitik varit att främja demokratiseringsprocesser i olika delar av världen. Målet har hela tiden varit att tydligt främja radikala förändringar av de rådande statsskicken för att etablera demokratiska system som garanterar mänskliga rättigheter. Detta har man bl.a. gjort genom öppet och tydligt stöd till människorättsaktivister och oberoende medier.

Sedan 1 juli 2004 har man inom det tjeckiska utrikesdepartementet bildat en "Unit for promotion of transitions" som skall koordinera Tjeckiens egen utrikespolitik, arbetet inom EU-institutionerna och FN och stödet till icke-statliga organisationer så att politiken inte skall förlora fokus utan ständigt ha främjandet av övergång till demokrati för ögonen. Arbetet skall rikta sig mot såväl länder som redan har inlett en förändringsprocess som till länder där man inte ser några framsteg. I början kommer arbetet att koncentrera sig till Burma, Kuba och Vitryssland.

Den svenska politiken gentemot dessa länder, som gentemot många andra diktaturer, har länge saknat fokus och tydliga målbeskrivningar. Biståndet har inte använts i den utsträckning det varit möjligt för att främja demokratiserande organisationer. Målet om fattigdomsbekämpning har aldrig fått en fungerande definition, och trots miljardbelopp och decennier av svenskt stöd till länder som Vietnam, Eritrea, Laos, Zimbabwe, Kuba och Tanza-

nia har demokratiseringsprocesserna aldrig kommit i gång. När biståndet väl har dragits in för att kränkningar av mänskliga rättigheter blivit för uppenbara har politikerna inte lyckats formulera om målen och aktivt försökt bidra till förändringar. Den svenska utrikespolitiken skulle vinna mycket i trovärdighet genom att lära av det tjeckiska exemplet och på allvar formulera tydliga mål om att vi skall främja övergång till demokrati i biståndsländer i första hand. UD borde inrätta en enhet för främjande av övergång till demokrati i samarbetsländerna.

Mot bakgrund av detta anser vi att regeringen bör ges till känna vad som ovan anförts. Vi anser att motion *2004/05:U226 yrkande 8* bör tillstyrkas.